

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref: 22/6868-1

Vår ref: 22/28462-4

Dato: 09.02.23

Utlendingsdirektoratets innspill til høring - NOU 2022:11 Ditt personvern - Vårt felles ansvar

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høring på Personvernkommisjonens utredning, NOU 2022:11 Ditt personvern - vårt felles ansvar, med høringsfrist 10. februar 2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet ber særlig om innspill knyttet til Personvernkommisjonens anbefaling om en nasjonal personvernpolitikk, herunder både behovet for og eventuelt forslag til elementer som kan inngå i denne.

UDI støtter den overordnede anbefalingen om at det blir utarbeidet en nasjonal personvernpolitikk. Vi anbefaler at den blir så konkret som mulig, slik at det blir en nyttig veileder i vurderingene knyttet til personvern. Vi ønsker også å komme med noen innspill som er relevante å nevne på vårt fagområde og som er knyttet til punkter som skal inngå i den nasjonale personvernpolitikken. Disse innspillene følger nedenfor.

Regulering av behandlingsansvaret (pkt. 10.3.4)

Personvernkommisjonen anbefaler at ansvarsfordelingen i større grad bør lov- eller forskriftsfestes der deling av personopplysninger inngår som en del av et større samarbeid mellom forvaltningsorganer og hvor uklarhet kan medføre alvorlige personvernkonsekvenser.

Utlendingsmyndighetene består av flere etater som har ulike oppgaver. Utenriksstasjonene og utlendingsseksjonene i politidistriktene tar imot og forbereder for eksempel søknader om oppholdstillatelse, mens Politiets utlendingsenhet (PU) tar imot og registrerer søknader om beskyttelse. Sysselmesteren på Svalbard mottar og behandler søknader om visum fra tredjelandsborgere som er bosatt på Svalbard, turister og andre tilreisende. UDI

avgjør blant annet søknader om beskyttelse, oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap. Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på UDIs vedtak.

På utlendingsfeltet er ansvarsforholdet i stor grad forskriftsfestet og vår erfaring er at en klar plassering av behandlingsansvaret i regelverket forenkler det videre arbeidet med daglig ivaretagelse av ansvaret. Regulering av behandlingsansvaret i lov eller forskrift bidrar også til å gjøre ansvarsforholdene lettere tilgjengelig for den registrerte. Vi ser samtidig at det hadde vært en fordel om behandlingsansvaret ble tydeliggjort i enda større grad i utlendingsregelverket enn i dag. I forbindelse med implementeringen av personvernforordningen fikk vi på utlendingsfeltet en forskriftsbestemmelse om at utlendingsmyndighetene hver for seg er behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger til egne formål. Samtidig ble det ikke gjort en helhetlig gjennomgang av utlendingsregelverket, noe som medfører at behandlingsansvaret fortsatt kan være noe uklart i ulike sammenhenger.

Utlendingsmyndighetene har et utstrakt samarbeid og i noen saker jobber flere av etatene parallelt. Politiet har en delt rolle, der de både er en forvaltningsmyndighet (herunder utlendingsmyndighet) og en politimyndighet. Som utlendingsmyndighet bruker politiet i mange tilfeller samme datasystem som UDI, blant annet Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker.

Det kan tidvis være krevende å definere ansvarsforholdet (behandlingsansvaret) mellom de ulike aktørene i utlendingsforvaltningen. Behandlingen kjennetegnes av et stort omfang av særlige kategorier av personopplysninger om personer i en sårbar situasjon. Dersom vurderingene knyttet til plasseringen av behandlingsansvaret skulle overlates til den enkelte myndighet, og for utlendingsforvaltningens del vekk fra Justis- og beredskapsdepartementet, vil vi miste en verdifull dialog med departementet, som videre også ville gjort avtalearbeidet med de andre aktørene mer utfordrende. En flytting av reguleringen av behandlingsansvaret fra lovgiver til hver enkelt aktør, vil også gi en mindre tilgjengelig regulering. Uklarhet om hvem som er behandlingsansvarlig og hvem de registrerte kan henvende seg til kan videre medføre at ansvarlighetsprinsippet ikke overholdes og kan gi alvorlige personvernkonsekvenser.

Bro mellom eksisterende nasjonal lovgivning og personvernforordningen (pkt. 10.3.1)

UDI støtter Personvernkommisjonens anbefaling om å i større grad implementere personvern i særlovgivning og generell lovgivning, særlig behovet for ytterligere nasjonal lovgivning som bro mellom eksisterende nasjonal lovgivning og personvernforordningen.

Det er gjort et betydelig arbeid med å implementere personvernforordningen i utlendings- og statsborgerregelverket, men det er utfordrende at mye av regelverket på utlendingsfeltet er utviklet før den digitale utviklingen, personvernforordningen og ny regulering fra EU.

Det er spesielt to områder der dette er utfordrende for arbeidet i UDI:

- implementering av flere forordninger og direktiver som følger av Schengen-samarbeidet gjør det krevende å få oversikt over det totale inngrepet i personvernet
- kravene til personvern følger ikke av det generelle regelverket som saksbehandlere vanligvis forholder seg til.

Selv om personvern begynner å bli godt kjent for de fleste i offentlig forvaltning, er det fortsatt slik at personvernkravene ikke er like godt kjent som kravene i f.eks. forvaltningsloven og offentleglova. UDI mener det i større grad bør vurderes om personvernkravene skal innarbeides i generell lovgivning, som f.eks. forvaltningsloven og arkivloven. Eksempelvis bør det tas inn en generell bestemmelse om automatisering i forvaltningsloven, istedenfor at samme regulering inntas i særlovgivning. I forslag til ny forvaltningslov (NOU 2019:5) er det foreslått en bestemmelse om helautomatisert saksbehandling. Bestemmelsene om unntak fra taushetsplikten kan også med fordel suppleres med en tydeliggjøring av at en utlevering av personopplysninger krever et behandlingsgrunnlag. I NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø ble forholdet mellom personvern- og arkivregelverket drøftet, og utvalget foreslo i lovutkastet (kap. 25) et eget kapittel «IV. Særlig om personopplysninger» og en § 27 om minimering av personopplysninger ved overføring til langtidsbevaring. UDI mener lovutkastet er et godt eksempel på hvordan personvern kan innarbeides i generell lovgivning. Dette ble imidlertid ikke tatt med videre i forslaget til ny arkivlov som ble sendt på høring fra Kulturdepartementet 5. oktober 2021.

Deling av personopplysninger med andre offentlige etater (pkt. 6.4.3.1)

UDI samhandler mye med andre offentlige organer og sektormyndigheter, blant annet internt i utlendingsforvaltningen i arbeidet med utlendings- og statsborgersaker. Det er viktig med forutberegnelighet for avgiver- og mottakerorganet og innbyggerne, og vi ser at tydelige hjemler for innhenting og utlevering av opplysninger i større grad sikrer det. I denne forbindelse er det viktig at det fremgår tydelig hvilke opplysninger som kan deles med hvem og i hvilke tilfeller før en utlevering skjer.

Nederst i punkt 6.4.3.1 skriver Personvernkommisjonen at *"I tilfellet hvor behandlingsgrunnlaget for mottakerorganet er regulert i særlov, synes det ofte å være en utfordring for avgiverorganet å klargjøre om mottakerorganet har behov for opplysningene, og dermed behandlingsgrunnlag for å få dem utlevert"*. Denne utfordringen ser vi særlig der politiet ber om å få utlevert opplysninger fra UDI når det er nødvendig til forebygging og etterforskning av lovbrudd, jf. utlendingsloven § 84 a tredje ledd. For UDI er det vanskelig å overprøve politiets vurdering av nødvendigheten av utleveringen. I praksis må UDI legge til grunn politiets vurdering.

Utlendingsforskriften §§ 17-7 d til k gir bestemmelser om opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for offentlige organer. Bestemmelsene er konkrete på i hvilke tilfeller personopplysninger skal deles og UDI har god erfaring med en slik detaljert regulering. Det er positivt at reguleringen gjøres i form av forskrift og ikke lov, fordi den da gir mer fleksibilitet ved behov for endringer. Samtidig er nødvendighetsvurderingen tatt i forskriftsfestingen.

Lov- og forskriftsarbeid (pkt.6.4.2.4)

Personvernkonsekvensvurderinger er viktig i høringsnotat til en lov eller forskrift. UDI støtter anbefalingen om å oppdatere utredningsinstruksen og veilederen om lovteknikk- og lovforberedelse («lovteknikkheftet») med krav til utredninger knyttet til personvern. Dette vil også være nyttig for oss som fagdirektorat i forbindelse med at vi i en høring skal gi gode innspill knyttet til personvern.

Med hilsen

Stephan Mo
direktør for Styring og regelverk

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Mottaker(e):

Kommunal- og distriktsdepartementet

Kopi til:

Justis- og beredskapsdepartementet